

**Novos Cadernos NAEA**

v. 14, n. 2, p. 303-320, dez. 2011, ISSN 1516-6481

Políticas públicas e integração sul-americana das fronteiras internacionais da Amazônia brasileira

Public policy and integration of south american international border in the brazilian Amazon

Eliane Superti - Doutora em Ciências Sociais, pós-doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense em parceria com a Escola Superior de Guerra. Professora do curso de Ciências Sociais e do mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá. E-mail: esuperti@unifap.br

Resumo

As políticas públicas de integração física entre os países sul-americanos provocaram mudanças substanciais no uso e nas dinâmicas das fronteiras internacionais da Amazônia. Outrora periféricas e desconectadas, elas tornam-se estratégicas e centrais na proposta de desenvolvimento econômico. Este artigo trata das políticas públicas estatais de infraestrutura de desenvolvimento econômico destinadas à Amazônia na primeira década do século XXI. O caminho de reflexão percorrido envolve uma breve apreciação conceitual das políticas públicas e a discussão sobre as políticas de desenvolvimento econômico e de promoção da integração da região ao mercado sul-americano.

Abstract

The physical integration's policies between South American countries caused substantial changes in the use and dynamics of the international Amazon's borders. Borders previously peripheral and disconnected, they move into the condition of strategic and central to the proposed economic development. This article discussed the state's public policies of infrastructure for economic development to the Amazon in the first decade of this century. Reflection was done through a brief conceptual consideration about public policies and discussion about policy of economic development and promotion the region's international integration of the South American market.

Palavras-chave

Políticas públicas. Desenvolvimento econômico. Integração sul-americana.

Keywords

Public policy. Economic development. South American integration.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a atual dinâmica econômica, política e social vivenciada nas áreas de fronteira internacional da Amazônia brasileira não pode prescindir da análise das políticas públicas implementadas pelo Estado na região. Isso porque, ao longo dos últimos 60 anos e marcadamente no primeiro decênio do século XXI, a ação do Estado foi determinante para a promoção de processos de ordenamento territorial, reestruturação produtiva e espacial, exploração de novos mercados e integração nacional e internacional. A Amazônia contemporânea tem, assim, seus contornos políticos e sociais definidos com a participação intensa do Estado no núcleo de seus processos econômicos e de suas políticas de crescimento e desenvolvimento. A dinâmica da economia amazônica teve seu ritmo definido pelos investimentos diretos e indiretos feitos pelos bancos oficiais de fomento, pelas empresas estatais ou, ainda, por meio das agências federais de planejamento regional como, por exemplo, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Impregnado do ideário desenvolvimentista e integracionista, assumindo posições fortemente geopolíticas de necessidade da ocupação territorial para a defesa das fronteiras nacionais e possibilitando formas de ampliar a utilização das riquezas naturais para o incremento da acumulação capitalista, o Estado efetivou seu controle na região. Isso não implicou, contudo, mudanças significativas na qualidade de vida da maioria da população. As ações do Estado materializaram-se por meio de duas estratégias principais: primeiro, a tentativa de articulação comercial da região com o restante do país e, posteriormente, a integração produtiva – ambas articuladas e implantadas com base em padrões de desenvolvimento da região Sudeste (SANTANA, 2009).

Na primeira década do século XXI, essas ações ganham nova roupagem e colocam a Amazônia na condição de espaço *central e estratégico* por meio das iniciativas de integração nacional ao mercado sul-americano (CASTRO, 2008). Essa condição, entre outros motivos, acentua-se pelo fato de que, dos 10 países da América do Sul com os quais o Brasil faz fronteira, sete estão geograficamente na Amazônia. Presentes nos Planos Plurianuais (PPA) (2000-2003 e 2004-2007), no Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e no projeto Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA), as estratégias de integração supranacional do espaço amazônico baseiam-se em grandes projetos de políticas públicas nas áreas de infraestrutura, transporte e comunicação.

Isso não significa, contudo, que a postura geopolítica em relação às áreas de fronteira internacional tenha sido abandonada. Apenas, a discussão e a formulação de políticas públicas para essas áreas incluíram a dimensão econômica e de

segurança nacional no debate político. A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 tornou a Amazônia prioridade de defesa (NASCIMENTO, 2006). Dentre as estratégias destinadas à região, destaca-se a promoção do desenvolvimento econômico com a fixação do homem no espaço amazônico. O Programa Calha Norte (PCN) e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) assumem essa estratégia em seus projetos e organizam-se como políticas públicas estatais de defesa, segurança e desenvolvimento regional.

A potencialidade das políticas públicas estatais na dinamização e na reorientação dos usos econômicos e políticos das áreas de fronteira internacional amazônica faz da problemática dessas políticas a chave para o debate sobre a mudança de cenário de regiões até então periféricas, em zonas importantes de cooperação e sinergia. Importa compreender os atores e as correlações de forças políticas presentes na elaboração e na implementação das políticas públicas e seu potencial econômico e social.

Este artigo trata das políticas públicas estatais de infraestrutura de desenvolvimento econômico destinadas à Amazônia na primeira década do século XXI com o objetivo de participar do debate sobre o que elas significam para a região e os interesses que as viabilizam. O caminho de reflexão percorrido envolve uma breve apreciação conceitual das políticas públicas com o propósito de esclarecer em que perspectiva elas são aqui compreendidas e a discussão sobre as políticas de desenvolvimento econômico e de promoção da integração internacional da região ao mercado sul-americano.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PERCEPÇÃO

Na literatura especializada, não há consenso quanto à conceituação de políticas públicas, portanto, qualquer definição é arbitrária. Se essa situação causa o desconforto de se trabalhar com um conceito aberto a múltiplas abordagens e modelos analíticos, ela obriga o constante repensar sobre o fenômeno e suas teorias interpretativas e a busca de uma definição que melhor permita investigar as políticas públicas como objeto específico de pesquisa.

No âmbito deste artigo e de acordo com Secchi (2010), consideramos política pública uma diretriz intencional que orienta a ação ou a passividade de sujeitos sociais, elaborada para o enfrentamento de um problema público. Isso significa que o adjetivo “público” da política advém do tratamento ou da resposta que se procura dar aos problemas coletivamente relevantes ou públicos. Dois elementos são fundamentais nessa definição: a intencionalidade, explícita publicamente na diretriz, que pode ser uma lei, uma campanha, um programa de intervenção social etc., e o problema público que se busca enfrentar.

Nesse sentido, consideram-se como protagonistas no estabelecimento de políticas públicas tanto organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais quanto atores estatais. Logo, não é a personalidade jurídica estatal ou não estatal que define se a política é ou não pública; o que conta é se o problema a ser enfrentado por ela é relevante para a coletividade. De acordo com Heidemann (2009, p. 31), “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas”. A afirmação do autor ganha ainda mais força na medida em que o papel do Estado moderno reconfigura-se por causa do processo de globalização, assumindo novas formas de enfrentamento de problemas coletivos, por vezes supranacionais, o que exige o rompimento das barreiras entre esferas estatais e não estatais, como a questão ambiental, por exemplo.

Contudo, é inegável a importância e a centralidade do Estado na promoção de políticas públicas. Segundo Secchi (2010), isso é consequência de três fatores fundamentais. O primeiro liga-se às razões da existência do próprio Estado moderno, que tem na elaboração das políticas públicas uma de suas finalidades. Em segundo lugar, o Estado, sendo o detentor do monopólio do uso da força legítima¹, está em situação de superioridade em relação aos outros proponentes pelo poder de coerção e de mobilização que é capaz de exercer. Por último, o Estado tem o controle de parte expressiva dos recursos nacionais, o que lhe permite implementar políticas de grande envergadura temporal e espacial.

Esses fatores fazem do Estado o principal protagonista das políticas públicas que emanam de seus diversos órgãos vinculados aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. No entanto, não se pode esquecer que o Estado não é uma “entidade”; é, antes, uma rede de relações sociais, de relações multidimensionais de poder mais ou menos estruturadas e consolidadas que envolvem de maneira complexa diferentes atores sociais. Portanto, o Estado não se sobrepõe à sociedade como o *cérebro do organismo social* regido pela lei e provedor de suas necessidades, de acordo com a visão do positivismo comtiano (SUPERTI, 2004); ele é constituído pelas múltiplas relações de poder presentes na sociedade civil e submetido à correlação de forças dessa sociedade (POULANTZAS, 1990).

Não se pretende aqui associar a ideia de Estado à de instrumento de dominação política da classe dominante, nem negar a relativa autonomia de sua estrutura administrativo-burocrática, que lhe permite um espaço próprio

¹ De acordo com Max Weber (1985), o Estado é a instituição social que detém o monopólio do emprego da força legítima sobre um determinado território. A expressão “força legítima” pressupõe que o Estado tem o direito de usar a força sempre que seja necessário e que esse direito é reconhecido pela sociedade.

de atuação². A intensão é apontar a complexidade das relações de poder que se estabelecem entre os mais diversos atores sociais e grupos de pressão e a instituição estatal na elaboração dos elementos fundamentais da política pública, na definição da diretriz intencional e do problema.

A intencionalidade da diretriz que se traduz no conteúdo da política pública é forjada na dinâmica do jogo de forças no âmbito das relações sociais de poder, presentes no Estado. Essas relações de poder são constituídas pela ação, pelo enfrentamento e pela coalizão dos grupos econômicos e políticos, envolvendo burocracia estatal, mídia, movimentos sociais, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. O conteúdo da política pública é, assim, determinado pela correlação de forças sociais. No entanto, ele é, ao mesmo tempo, capaz de reestruturar os conflitos, redimensionar as forças em enfrentamento e as coalizões e, portanto, de redefinir o próprio jogo de forças do qual é resultado. De modo que o jogo político tanto determina a política pública como é por ela determinado³.

O problema a que se procura dar uma resposta por meio da política pública é, também, definido no bojo das relações de poder. Embora ele tenha que ser relevante para a coletividade para que possa ser considerado público, a identificação e a delimitação da situação problemática e sua importância social dependem da interpretação subjetiva, ou melhor, intersubjetiva dos atores com base em seus interesses. Ademais, o que é considerado problema público por algumas vertentes pode não ser para outras, pois envolve interpretações político-normativas.

Além disso, é preciso lembrar que atores políticos agem e organizam-se de acordo com regras e práticas socialmente construídas e que “interesses são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país” (SOUZA, 2006, p. 38). Isso significa que os atores agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais, mas também influenciados por regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados.

No cerne da elaboração de políticas públicas, está a luta pelo poder e pela distribuição de recursos. A política pública distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é gerada a partir do jogo político. Essa luta é orientada pelos interesses políticos e sociais dos atores presentes na correlação de forças, os interesses de poucos tendo mais chances de se organizarem e se aglutinarem em coalizões de pressão do que os interesses difusos de muitos. Tal capacidade de

² Para aprofundar a discussão quanto à autonomia relativa do Estado e seu espaço próprio de atuação, consultar Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985).

³ Theodore J. Lowi (1972), ao propor que “policies determine politics”, provocou uma reviravolta na relação causal definida pela ciência política tradicional, em que a política pública era apenas resultado da política. Essa reviravolta chamou a atenção para a relação de mútua determinação entre ambas.

organização pode ser decisiva na composição da agenda dos problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas.

Na medida em que agentes do mercado, atores estatais e demais organizações da sociedade civil interagem fortemente, organizando-se e redefinindo-se no jogo político, os princípios norteadores da formulação e da implementação das políticas públicas são a negociação, a barganha e a troca.

Todavia, essa luta tem, também, mediadores, que são as instituições, capazes de tornar o curso de certas políticas mais fácil que de outras, de influenciar e de redefinir a posição dos atores e de abrir espaços para a participação e o controle social. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais. Elas refletem as relações de poder existentes na sociedade, ordenando-as em redes de relações sociais. Mas não servem apenas para a estruturação de interações sociais, pois determinam também posições de poder e eliminam ou criam possibilidades de ação, exercendo influência no processo político e em seus resultados materiais (FREY, 2000).

Quanto mais estável e consolidado for o sistema político institucional, maior a capacidade das instituições de mediar a correlação de forças e de influenciar o processo de formulação das políticas públicas. Porém, em países como o Brasil, de redemocratização recente, onde se mantém a volatilidade e a inconstância dos arranjos institucionais, além do processo histórico de formação sociopolítica autoritária e elitista, as instituições têm sua força de mediação diminuída, e o poder das elites políticas e econômicas, com maior capacidade de organização, tende a prevalecer no jogo político. Como observa Frey (2000), a fraqueza e a reduzida densidade das instituições permitem que a influência nos processos de decisão e na implementação das políticas públicas seja exercida de forma direta e não de forma agregada, mediada pelas instituições políticas e sociais⁴.

Apesar do caráter dinâmico do jogo político, da organização dos múltiplos atores que dele participam e do amadurecimento das instituições democráticas, as políticas públicas estatais no Brasil, ao menos as destinadas à Amazônia, aparentam confirmar a imposição de interesses de certos setores. A apreciação das políticas de desenvolvimento de infraestrutura econômica aplicadas à região na primeira década do século XXI permite entender melhor essa situação.

⁴ Ao analisar a abordagem institucional e sua relevância explicativa em contextos como o brasileiro, Frey (2000, p. 37) afirma: “A constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam”.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA ECONÔMICA E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA AMAZÔNIA

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Estado brasileiro, pós-regime militar, retoma efetivamente o planejamento das ações governamentais para o território nacional com o plano plurianual (PPA) Brasil em Ação (1996-1999). Defendidos pelos líderes políticos como um mecanismo fundamental de direcionamento das ações do governo e tornados constitucionalmente obrigatórios em 1988, os PPA passaram a compor o arcabouço constitucional pelo qual as políticas públicas estatais de médio e longo prazo voltaram a ser discutidas.

Envolto pelo contexto da globalização, das reformas liberais e da estruturação dos blocos econômicos, o plano Brasil em Ação, assim como o Avanço Brasil (2000-2003) que o sucedeu, buscava, no âmbito da economia internacional, assegurar a inserção competitiva do país por via da modernização produtiva. Na análise de Monié (2003), durante os anos 90, a necessidade de reduzir o custo Brasil, ou seja, de minimizar o conjunto de pontos de estrangulamento da cadeia produtiva e comercial que encareciam e afetam a competitividade dos produtos nacionais foi decisiva para a retomada dos grandes investimentos em infraestrutura.

Não se tratava, porém, apenas de eliminar os gargalos, melhor preparar e interligar a infraestrutura econômica interna, algo que não era novidade nas ações do Estado. Em um cenário de comércio mundializado, em que as estratégias de mercado se voltavam para a articulação de blocos econômicos, tornava-se imperativa a promoção da integração física do país às nações sul-americanas. No Brasil, assim como na América do Sul, a ampliação do comércio regional e o aumento da participação no comércio global passam a ser entendidos como elementos indispensáveis para o desenvolvimento econômico. A integração representava a ponte entre a regionalização e a globalização das economias sul-americanas. Isso, por sua vez, exigia um sistema de infraestrutura eficiente, capaz de garantir competitividade e permitir a exploração de novos espaços de acumulação de capital.

Os PPA elaborados no governo Fernando Henrique Cardoso eram, assim, portadores de uma diferença importante em relação às políticas territoriais do período anterior: traçavam linhas de intervenção, com a pretensão de integrar o país à América do Sul, abrindo mercados do Atlântico ao Pacífico. As estratégias de integração internacional desenhadas no governo FHC foram incorporadas e aprofundadas no governo Lula e fizeram-se presentes no PPA de 2004-2007 e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007-2010.

O enfoque da integração de mercados fez com que a Amazônia ocupasse uma posição central nas estratégias do Estado brasileiro. Primeiro, porque é

através da região amazônica que o país tem conexão física com seis⁵ outros Estados sul-americanos e com a Guiana Francesa. Isso torna suas fronteiras internacionais importantes espaços estratégicos. Segundo, a região amazônica, mais uma vez, é encarada como fronteira de recursos que apresenta grande potencial para a exploração econômica, apesar de suas especificidades ambientais. Aberta a múltiplas possibilidades por conta de seus estoques incomparáveis de biodiversidade, bens culturais imateriais e materiais, assim como por seus recursos naturais inexplorados, a região desperta o interesse do grande capital e das redes internacionais por seu forte potencial de capitalização.

A retomada da concepção de fronteira de recursos e dos projetos de infraestrutura econômica na região amazônica surgiu em contraste com a luta de movimentos locais pela preservação ambiental e pela melhoria das condições de vida das comunidades extrativista, com a atuação de organizações não governamentais (ONG) ambientalistas nacionais e internacionais e com a tendência crescente de políticas públicas estatais preservacionistas que marcaram o período imediato pós-regime militar. Fortemente pressionado por questões internas ligadas aos conflitos sociais e ambientais, que levaram à morte de Chico Mendes em 1988, pela mobilização internacional e nacional que denunciava os malefícios da depredação ambiental promovida pelas políticas de ocupação do espaço por meio da colonização e da exploração de seus recursos minerais e hidrelétricos, o Estado nacional foi obrigado a dar respostas na forma de políticas públicas de proteção ambiental.

Contudo, se por um lado o meio ambiente adquiriu espaço na agenda política externa e interna graças à atuação de importantes forças políticas, inclusive amazônidas, por outro, tornou-se evidente a força do imperativo macroeconômico como definidor das políticas territoriais a partir de meados da década de 90. A participação do país no sistema internacional redefinido pelas reformas econômicas neoliberais determinava-se pela sua capacidade de alcançar novos mercados e de incrementar a competitividade externa de seus produtos (CURADO, 2010).

O planejamento do Estado incluía a Amazônia na perspectiva macroeconômica de inserção do país no mercado supranacional. Sua forma de organização e de articulação das ações dava-se por meio dos Eixos Nacionais de Integração (ENID), que, de acordo com Castro (2008, p. 21), mantiveram-se como matriz de intervenção do governo até o PAC.

Os ENID balizaram a organização espacial das ações estatais, considerando o território nacional com um espaço geoeconômico aberto, delimitando regiões de planejamento, que não respeitavam necessariamente o recorte político-administrativo. Diferentemente dos polos de desenvolvimento que haviam marcado

⁵ Graças a seu espaço amazônico, o Brasil faz fronteira com Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, além do departamento ultramarino francês.

a década de 70 e estimulavam o crescimento polarizado, os eixos priorizaram as redes capazes de promover a integração e a modernização da infraestrutura econômica comercial em amplas áreas. Os projetos, de acordo com documento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, [20--?]), que participou do estudo de formulação dos eixos, deveriam ser atrativos para investimentos do setor privado por meio de parcerias e pretendiam englobar, não todos os investimentos necessários ao país, mas aqueles estruturantes, capazes de alavancar outros investimentos e de dinamizar a economia das regiões.

Concluídos já no final dos anos 90, os estudos de estruturação dos eixos apontavam as possibilidades de investimentos do capital nacional e internacional. Divulgadas em um portfólio com 952 oportunidades, para o período de 2000-2007, as ações seriam financiadas pelo Governo Federal e pelos governos estaduais, pela iniciativa privada e por parcerias, envolvendo investimentos totais da ordem de R\$ 317 bilhões. O maior volume de recursos, R\$ 186,1 bilhões, era destinado a obras de infraestrutura econômica organizadas em 494 projetos (BRASIL, 2002). As parcerias público-privadas apresentavam-se como um condicionante importante da efetivação do programa, diante da posição do Estado que alegava não ter a soma dos recursos necessários para viabilizar a totalidade dos investimentos (BECKER, 1999). Além disso, o papel do Estado no planejamento era o de indutor, coordenador e regulador do processo.

A função principal da execução das ações previstas no estudo dos eixos era a “integração entre as economias regionais e destas com os mercados internacionais, aspecto elevado à condição de peça fundamental para o desenvolvimento e o crescimento econômico do país” (CURADO, 2010, p. 84). A lógica que orientou a formulação dos eixos estava fundada na inserção competitiva do país na economia mundial, de modo que, ainda segundo Curado (2010, p. 84), “os projetos contidos nos Enid consideram o incremento com o comércio exterior como saída única para seu programa de desenvolvimento [...]”. Desse modo, os ENID privilegiaram as obras de transporte, energia e telecomunicações, capazes de garantir a acessibilidade do capital e o escoamento da produção.

Os ENID foram construídos, resumidamente, a partir dos seguintes critérios: malha multimodal de transportes, hierarquia funcional das cidades, identificação dos centros dinâmicos e dos ecossistemas existentes. Foram feitos nove grandes cortes espaciais: Arco Norte, Araguaia-Tocantins, Madeira-Amazonas, Oeste, Rede Sudeste, Sudoeste, Sul, São Francisco e Transnordestino.

Na análise de Becker (1999), os Eixos, na forma como foram definidos e aplicados, contemplavam parcialmente os interesses das elites regionais para

melhoramentos pontuais em termos de logística, mas não levaram em conta suas estratégias de inserção produtiva. Atendiam aos interesses vinculados ao agronegócio com a abertura de corredores de exportação de grãos do Centro-Oeste através da Amazônia para os países do Hemisfério Norte e de maneira decisiva consideravam a intenção de estreitar relações econômicas com os países amazônicos.

Dos nove eixos definidos no estudo final, quatro têm impacto na Amazônia Legal, dois dos quais são amazônicos e representam corredores logísticos de integração nacional e internacional da região: o Madeira-Amazonas⁶, como saída para o Atlântico, e o Arco Norte⁷, como saída para o Caribe e elo de intercâmbio regional com a Guiana Francesa, o Suriname e a Guiana. Ambos têm o transporte como elemento central. No caso do eixo Madeira-Amazonas a ligação principal é a hidrovia; já no Arco Norte, é a rodovia BR-174 em Roraima e a BR-156 no Amapá (SANTANA, 2009).

Em ambos os eixos amazônicos, as principais vulnerabilidades, sob a ótica do crescimento econômico e da atração de investimentos públicos e privados, estão

⁶ Para esse Eixo, destacaram-se 42 oportunidades de investimentos em infraestrutura. No setor de energia: gasoduto Coari-Manaus; gasoduto Urucu-Porto Velho; usina hidrelétrica (UHE) Belo Monte; UHE Tucuruí Etapa 2; usina termelétrica (UTE) Manaus; UTE Porto Velho; linha de transmissão de Abunã a Guajará-Mirim; linha de transmissão de Porto Velho a Rio Branco; linha de transmissão de Porto Velho a Vilhena; linha de transmissão de Tucuruí a Vila do Conde. No setor de telecomunicações: conexão entre Brasília e Belém; telefonia fixa (gargalos em 10 microrregiões); telefonia fixa (*missing links* em 51 municípios); telefonia fixa (Plano de Metas PASTE); telefonia móvel (eixo Madeira-Amazonas); telefonia pública (Plano de Metas PASTE). No setor de transportes: ampliação do terminal de carga doméstica do aeroporto de Porto Velho; novo terminal de passageiros e ampliação do pátio de aeronaves no aeroporto de Porto Velho; ampliação do terminal de carga doméstica do aeroporto internacional Eduardo Gomes; ampliação do terminal de passageiros e do pátio de aeronaves do aeroporto internacional Eduardo Gomes; eclusas na hidrelétrica de Tucuruí; hidrovia Teles Pires-Juruena-Tapajós; terminais de grãos e contêineres no porto de Porto Velho; terminal de grãos em Cachoeira Rasteira; terminal de grãos no porto de Santarém; terminal de passageiros no porto de Manaus; terminal do novo porto de Manaus; BR-163, de Matupá a Itaituba; BR-163, de Santarém a Rurópolis; BR-230, de Altamira a Rurópolis; BR-230, de Humaitá a Lábrea; BR-230, de Marabá a Altamira; BR-230, de Rurópolis a Itaituba; BR-317, da Fazenda Vaca Branca a Assis Brasil; BR-317, de Rio Branco a Boca do Acre; BR-364, de Sena Madureira a Cruzeiro do Sul; PA-252, de Viseu à PA-242; PA-253, de Capitão Poço à BR-010; PA-256, de Tomé-Açu à BR-010; várias rodovias no Oeste – BR-174 (MT), BR-364 (MT), BR-364 (RO) (SANTANA, 2009, p. 99-100).

⁷ As oportunidades de investimentos nesse eixo somam 14. No setor de energia: UTE Macapá e linha de transmissão de Central a Santana. No setor de telecomunicações: telefonia fixa (gargalo no Nordeste de Roraima); telefonia fixa (*missing link* em Alto Alegre (RR)); telefonia fixa (Plano de Metas PASTE); telefonia móvel (eixo Arco Norte); telefonia pública (*missing link* em Alto Alegre (RR)); telefonia pública (Plano de Metas PASTE). No setor de transportes: novo terminal de carga doméstica, de passageiros e ampliação do pátio de aeronaves no aeroporto de Macapá; porto de Santana; BR-156 (de Ferreira Gomes a Oiapoque); BR-156/AP-010 (de Laranjal do Jari a Mazagão e Macapá); BR-401 (complementação até Bonfim e Normandia) (SANTANA, 2009, p. 103).

na ineficiência e na precariedade da infraestrutura econômica (transporte, energia e comunicação), na concentração da renda e dos serviços em algumas cidades, principalmente nas capitais, e na inexistência de recursos humanos qualificados e na fragilidade local para prepará-los.

As potencialidades apontadas para o investimento nos dois eixos ligam-se à exploração da biodiversidade e da biotecnologia, com a agregação de valor aos produtos regionais, o uso sustentado das riquezas minerais, dos produtos florestais, a produção de papel e celulose, a modernização e a difusão da pesca, cujo maior potencial está na área influenciada pela foz do rio Amazonas, a exploração do potencial hidroelétrico e de energias alternativas e do ecoturismo.

A área total dos dois eixos abrange os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá. Neles se destacam os projetos de ligar por estradas pavimentadas o Amapá à Guiana Francesa, ou seja, o Brasil à França, país membro da Comunidade Econômica Europeia, e Roraima à Venezuela, permitindo o tráfico rodoviário entre Manaus e Caracas. Ambas as ligações são significativas para a composição de um novo cenário geopolítico, e a segunda coloca a Zona Franca de Manaus, grande produtora de eletroeletrônicos, em uma posição estratégica para o comércio com o mercado sul-americano. Entretanto, segundo Kohlhepp (2001), o objetivo principal do planejamento infraestrutural presente nos projetos dos eixos amazônicos foi possibilitar o transporte da produção agrícola, conectando sistemas de transportes multimodais.

Ao se concretizarem os corredores logísticos da Amazônia brasileira, integrar-se-ão 8.272 km² de fronteiras internacionais com seis dos sete países, além do Brasil, parceiros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e com o departamento ultramarino francês. Os investimentos nos Eixos amazônicos permitirão ligações estratégicas com o mercado sul-americano e o aparelhamento de corredores de exportação, por meio da ampliação de aeroportos, da pavimentação de rodovias, da ampliação da rede elétrica e do aparelhamento de portos.

Todavia, a integração proposta tem limites claros, definidos pela vinculação comercial: é necessária a construção de redes infraestruturais que permitam o escoamento da produção – principalmente do agronegócio – para o mercado nacional e internacional e a acessibilidade do capital a espaços específicos de interesse de acumulação sem garantias de que haja efeito multiplicador do desenvolvimento. Para Santana (2009, p. 105), “por não considerar as estruturas econômico-produtivas regionais anteriores, o modelo de desenvolvimento provoca desagregação interna à região (fragmentação), atomizando-a em subáreas articuladas a espaços nacionais e/ou internacionais”. Além disso, o discurso de sustentabilidade e as questões ambientais, como as ligadas à abertura de estradas em regiões de densas florestas, são desarticulados e restam como equações a serem resolvidas.

A proposta de desenvolvimento presente nos ENID estendeu-se em linha contínua, dos governos de FHC a Lula, marcando o período de 1996 a 2010, e tende a manter-se como diretriz de ação do governo Dilma. A concepção de que a integração física nacional e supranacional, na lógica do mercado, é peça essencial para fazer avançar o desenvolvimento do país orientou, na primeira década deste século, as políticas públicas estatais para a Amazônia.

O novo contorno da atuação do Estado Nacional nas regiões de fronteira internacional foi também delineado pela articulação política dos países da América do Sul para a implantação do projeto Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA). O IIRSA, lançado em 2000 em reunião organizada por iniciativa brasileira, tem relação direta e complementar com a concepção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e está atrelado às ambições da política externa brasileira para América do Sul.

Tanto o IIRSA quanto as políticas internas deste primeiro decênio foram construídos com a mesma orientação: promover a integração competitiva a partir de volumosos investimentos em infraestrutura organizados em eixos de integração e desenvolvimento. O IIRSA no âmbito sul-americano, como bloco regional, e os PPA e o PAC, em âmbito nacional, aceleram a economia e colocam o Brasil em situação vantajosa em relação ao mercado sul-americano.

O IIRSA é um projeto pan-americano de doze países da América do Sul, que projeta a integração da região para formar uma unidade. A estrutura sistêmica e logística para essa integração é o desenvolvimento das telecomunicações, do transporte e da energia por meio de políticas territoriais ao longo da América do Sul. O Projeto prevê a formação de corredores de exportação por meio da construção de infraestruturas interligadas com o objetivo de superar os gargalos históricos de conectividade entre os países e de viabilizar o aumento dos fluxos comerciais no mercado sul-americano e deste para o mercado mundial. O comércio constitui um elemento aglutinador para a composição da unidade regional.

Concebido com base do conceito de regionalismo aberto, elaborado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2000) na década de 90, o IIRSA concebe o continente sul-americano como espaço geoeconômico integrado onde, para o avanço do crescimento econômico, é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas para o comércio e os estrangulamentos infraestruturais. O conjunto dos projetos de investimento foi organizado a partir de dez eixos de integração, que são: Eixo Andino, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo de Capricórnio, Eixo Mercosul-Chile, Eixo Andino do Sul, Eixo Escudo das Guianas, Eixo do Amazonas, Eixo Interoceânico Central, Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná e Eixo do Sul.

A Amazônia é cruzada diretamente por três eixos – o do Amazonas, o do Escudo das Guianas e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia – tanto na direção leste-

oeste quanto na direção norte-sul. Para Thery (2005, p. 46), com o IIRSA, a “Amazônia torna-se o centro do continente, em vez de ser a periferia dos países que a compõem, mesmo não sendo a parte do continente onde passam os fluxos mais densos [...]”.

A pavimentação de rodovias, a abertura de vias navegáveis, permitindo inclusive a união bioceânica – Atlântico-Pacífico – no Eixo do Amazonas, a interconexão de portos e o incremento de infraestrutura de integração entre os países nas áreas de tríplexes fronteiras são elementos definidores dos eixos amazônicos do IIRSA. Todos têm foco no escoamento da produção, no aproveitamento do potencial hidroelétrico e na exploração dos recursos minerais e florestais da região.

Os volumosos projetos do IIRSA contam com o financiamento de instituições financeiras multilaterais (IFM), especificamente com a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)⁸. Dessas instituições, apenas o Fonplata não atua diretamente nos eixos amazônicos. As IFM são importantes porque apoiam os investimentos que cada país faz por sua conta em seu território e, também, porque são capazes de influenciar a implementação de políticas públicas dos seus países-membros, condicionando os empréstimos à realização de políticas que adotem diretrizes econômicas por elas estabelecidas.

Como se trata de instituições dotadas de recursos advindos do dinheiro público dos países-membros, a correlação de forças no seu interior está definida pelo poder econômico exercido por cada país de acordo com sua participação na composição do capital do banco (CURADO, 2010). Os investimentos realizados pela instituição e sua relação com os Estados-membros pautam-se por essa correlação de forças. A definição e a viabilidade da agenda de projetos prioritários para a execução são, também, configuradas sob os impulsos do jogo político travado no interior das IFM.

O importante papel desempenhado pelas instituições de financiamento e as diretrizes estabelecidas pela política externa brasileira para América do Sul fizeram com que o presidente Lula incluísse o BNDES ente os financiadores do IIRSA em 2003. O BNDES, em convênio com a CAF, passou a ser o primeiro banco nacional a financiar os projetos do IIRSA, ao lado das agências multilaterais. Com isso, o Estado brasileiro assumiu papel de importante protagonista na definição da agenda e na execução dos projetos prioritários no continente. Além disso, segundo Curado (2010), alavancou a expansão em outros países de grandes empresas nacionais, tais como Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, ao incluir como exigência do financiamento a contratação de pelo menos uma empresa brasileira.

⁸ Consultar o *site* <<http://www.iirsa.org>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

O processo de integração sul-americana por meio do incremento da infraestrutura econômica tem potencial transformador das relações que historicamente marcaram os países da América do Sul. Contudo, assim como a proposta de desenvolvimento presente nas políticas internas brasileiras, seus limites estão definidos pelas relações de mercado. O desenvolvimento proposto tem o comércio com elemento central, por via do aumento dos fluxos de riquezas produzidas e consumidas na América do Sul. Não se projeta a integração na área social, nem a discussão sobre a imigração, mesmo nas cidades gêmeas das regiões de fronteira, nem a gestão ampliada do meio ambiente, ainda que projetos de grande impacto afetem zonas de importante biodiversidade da Amazônia continental.

No caso específico da Amazônia brasileira, os limites são percebidos, também, pela ausência de políticas efetivas que minimizem graves problemas internos já existentes e que tendem a se acirrar, como a concentração fundiária ao longo das redes de transportes rodoviários, os conflitos sociais advindos da intensificação da migração e da grilagem de terras, o avanço da pressão antrópica sobre as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação e o desmatamento provocado pela expansão da fronteira agrícola e pela exploração desordenada dos recursos florestais.

O processo de integração das infraestruturas físicas dos países sul-americanos, mobilizado pela globalização e pelas estratégias mundiais de mercado, forçou a redefinição das áreas de fronteiras internacionais. Espaços político-econômicos outrora periféricos são transformados em locais centrais e estratégicos, cujo entendimento exige a somatória dos conceitos de espaço geoeconômico e geopolítico em uma equação de análise das relações de poder, desenvolvimento econômico e espaço geográfico. Isso significa que as políticas públicas brasileiras de integração supranacional não descartaram o aspecto geopolítico de defesa e de segurança das áreas de fronteira, mas forçaram a incorporação da questão do desenvolvimento econômico.

A reorientação do Programa Calha Norte (PCN) é exemplo dessa incorporação. Mantendo os objetivos de defender, proteger e garantir a integridade do território nacional, o programa assume de forma enfática a finalidade de alavancar o desenvolvimento da Amazônia e da faixa de fronteira em particular (NASCIMENTO, 2010). O PCN consolida-se como uma política pública de segurança, defesa e desenvolvimento regional. E, em consonância com o projeto nacional, financia basicamente projetos de infraestrutura em atuação conjunta com os municípios. O Programa representa, para algumas das cidades amazônicas, o único meio de realizar importantes obras, inviabilizadas pela insuficiência de recursos advindos da cota de transferência do Fundo de

Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de receita dos municípios (FERREIRA, 2010).

Fazendo parte do planejamento estatal para a região amazônica, as políticas de defesa e segurança na fronteira internacional assentam-se em duas estratégias principais: aumento da presença militar e promoção do desenvolvimento econômico local. O reforço de efetivos de 3,3 mil em 1998 para 30 mil em 2009 foi bastante significativo, embora represente apenas 10% do efetivo nacional (NASCIMENTO, 2010). O projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), ainda em planejamento, prevê alcançar 35 mil efetivos na região até 2019 e a criação de mais 28 Pelotões Especiais de Fronteira – hoje são 20 em toda a região amazônica. O Sisfron deverá dotar a força terrestre – ou seja, o Exército – de equipamentos de alta tecnologia de monitoramento, treinamento e deslocamento, integrando as unidades de fronteira antes isoladas (PERIN, 2011). Essas estratégias respondem à necessidade de vivificação das fronteiras, pois, tornadas peças-chave do processo de integração, elas são, também, elo importante na cadeia de rotas ilícitas e no mapa de crimes que se distribuem pela Amazônia; são, ainda, áreas sensíveis à presença militar internacional.

O projeto SIPAM também atende à necessidade de controle do espaço amazônico brasileiro e constitui um sistema multidisciplinar de gerenciamento de informações, coordenação das ações de vigilância e monitoramento. Além disso, possibilita utilizar as informações obtidas com os diversos projetos para reduzir os custos infraestruturais necessários à proposta de desenvolvimento da região e alavancar sua integração nacional e internacional.

Para Bertha Becker (2005), o SIPAM, o reforço militar brasileiro na Amazônia e, podemos acrescentar, o Sisfron e a retomada do PCN, além do papel que desempenham como políticas de defesa e segurança nacional, são uma resposta à crescente presença militar internacional na fachada do Pacífico e na América Central, por meio das chamadas *localidades de operação avançada*, cuja maior expressão é o Plano Colômbia. Segundo a autora, “o Brasil virou uma ilha cercada de *localidades de operação avançada* por todos os lados, com instalações norte-americanas apoiadas pela União Europeia, com exceção das fronteiras com a Venezuela e a Argentina” (BECKER, 2005, p. 79).

A integração do espaço amazônico não avança, portanto, à revelia das questões geopolíticas; pelo contrário elas compõem a proposta de desenvolvimento e controle da Amazônia. Porém, apesar da crescente importância das políticas de defesa, são as políticas de desenvolvimento, com a construção de infraestrutura de transporte, energia e comunicação, que predominam no rol dos investimentos e redesenham o cenário político e econômico das áreas de fronteira internacional da Amazônia Brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico na região amazônica visa, como um de seus objetivos principais, a redução das desigualdades socioeconômicas, inserindo e aprofundando sua participação no circuito acumulativo do capital. Contudo, tais políticas não levam a uma ação diferenciada do capital na região; pelo contrário, reafirmam a forma historicamente consolidada, qual seja, a de abordar a Amazônia como fronteira de recursos a serem explorados sem respeitar as culturas e estruturas econômicas preexistentes, sem estabelecer laços concretos com a realidade regional, sem realizar inversões significativas na estrutura produtiva local, sem investir na qualificação de recursos humanos.

Esse processo mantém a lógica conservadora do desenvolvimento econômico responsável em grande medida pelo atual perfil sociopolítico da região e acentua sua fragmentação interna, configurando áreas articuladas por redes logísticas a espaços nacionais e/ou internacionais e espaços periféricos da dinâmica intrarregional. Se esse processo induz à inclusão de novos agentes e de novas dinâmicas sociais, provoca ao mesmo tempo o aprofundamento das desigualdades e a exclusão de parte dos agentes tradicionais.

Tais políticas não foram planejadas para contemplar os anseios e necessidades econômicas e sociais específicas das comunidades amazônicas, principalmente na área de fronteira, embora as beneficiem parcialmente. Essas comunidades são, ainda, caracterizadas pela ausência de infraestrutura básica, como água encanada, rede de esgoto, coleta de lixo, e pela precariedade dos serviços públicos de saúde, segurança, educação, entre tantos outros. Elas marcam um descompasso entre a agenda pública e as demandas advindas da realidade cultural peculiar da região, provavelmente porque esses anseios não necessariamente coincidem com as necessidades do capital e em razão da fragilidade política de tais interesses para fazer-se presente na correlação de forças da qual resultam as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento**. [20--?]. Disponível em: <http://www.wisetel.com.br/biblioteca/doc_de_referencia/governo_brasileiro/eixos_integracao_desenvolvimento.htm>. Acesso em: 9 jun. 2011.

BECKER, B. K. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Território**, ano IV, n. 6, p. 29-42, jan./jun. 1999. Disponível em: <http://http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_4_becker.pdf>. Acesso em: 20 maio 2011.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/eixosnacionais.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2011.

CASTRO, E. M. R. de. A Amazônia e seu lugar central na integração sul-americana. In: NASCIMENTO, D. M. **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA, 2008. p. 21-45.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record; COFECON, 2000. v. 2. cap. 27.

CURADO, P. R. F. **O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental (1996-2006)**. 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERREIRA, A. dos S. Programa Calha Norte: política pública de segurança, defesa e de desenvolvimento regional no norte do Brasil. In: NASCIMENTO, D. M. (Org.). **Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: NAEA, 2010. v. 1. p. 201-224.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Curitiba, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.

KOHLHEPP, G. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano II, n. 4, p. 9-38, 2001.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MONIÉ, F. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, F.; SILVA, G. **A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. cap. 4, p. 57-80.

NASCIMENTO, D. M. Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a Política de Defesa Nacional. In: CASTRO, C. **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 97-117.

NASCIMENTO, D. M. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. In: NASCIMENTO, D. M. (Org.). **Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: NAEA, 2010. p. 177-199.

PERIN, O. Forças Armadas: modernização custa R\$38 bi. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 jun. Cad. 1, p. 12, 2011.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

SANTANA, M. de A. **A experiência de planejamento regional do Brasil: o caso da Amazônia (1985-2003)**. 2009. 116f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUPERTI, E. **Proletariado e Direito: um estudo sobre as relações entre Positivismo e Direito do Trabalho no Brasil (1870-1934)**. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2004.

THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24079.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

WEBER, M. **Textos selecionados**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Pensadores).

Texto submetido à Revista em 31.08.2011
Aceito para publicação em 10.11.2011